

大都市圏での幹線道路建設における
パブリック・インボルブメント（PI）の運用実態と
「意味ある応答」の成立に向けた検討
——「外環」の「東京区間」を事例に——

**The Status of Public Involvement in Arterial Road Construction in Urban Areas
and an Exploration of Paths to the Establishment of “Meaningful Reply”:
A Case Study of the “Tokyo Leg” of the Tokyo Outer Ring (Gaikan) Road**

片田 恭平
Kyohei KATADA

Abstract

This study assessed and reviewed the actual status of utilization of public involvement (PI), a participatory framework based on the five-level model for public participation proposed by Sachihiko Harashina et. al. This study determined that sufficient public participation is not achieved in the actual utilization of the PI framework, as demonstrated by the termination, at the discretion of public administrators (with decision-making authority), of question-and-answer sessions with residents. This study was able to identify the existence of a certain public-administrator logic operating in the background—in other words, influences from the approach that public administrators apply to their duties as well as the vested interests rooted in that approach. The five-level participation model delineates, for the baseline or standard for effort in participation, “meaningful reply” that, as an outcome of participation, has the public’s views and input reflected in the decision-making process.

The case chosen for this study was the PI framework adopted in advance of the finalization of plans and implementation of projects for construction of the “Tokyo Leg” (a section extending from the junction with the Kanetsu Expressway to the junction with the Tomei Expressway) of the Tokyo Outer Ring (Gaikan) Road.

The conclusion derived from the findings of this study was that to establish a framework for “meaningful reply,” it will be necessary to shed light on those elements that provide justification for the discretion and judgment of public administrators and the background factors upon which such discretion and judgments are based.

1. 研究の背景・枠組み

(1) 問題の所在

1990年代以降、行政において住民参加あるいは市民参加が浸透し、都市計画法改正による市町村の都市計画マスタープラン作成にあたっての住民参加の義務化（1992年）や、環境影響評価法の施行（1997年）、あるいは、河川法改正による河川整備計画策定にあたっての住民参加制度の創設（1997年）などに代表されるように、中央省庁が大々的に参加制度を設けることも珍しくなくなった。これらは、より多くの利害関係者に満足される計画ないし事業づくりを目指したものと見えるが、昨今では、こうした制度の成果や有効性のみならず、課題点も報告されるようになってきている。例えば、旧通産省が関与した愛知万博円卓会議では、会議の構成員とその選出母体との間の軋轢という観点が提起され（島津，2008：9）、改正河川法に基づいて設置された淀川水系流域委員会では、事務局である国土交通省近畿地方整備局による委員会の突然の再編が波紋を呼んだ（今本 2008：27）。すなわち現在の段階は、こうした中央省庁による参加制度に対し、どこまでの成果があげられているのかについて、そして、参加の取り組みとしての有効性を高めていくにあたって残された課題はどこにあるのかについて、整理するところに入ってきているといえよう。

さて、1990年代以降の中央省庁による参加制度のうち、国土交通省（旧建設省）が導入を進めていたのが、パブリック・インボルブメント（Public Involvement）と呼ばれるもの（以下、PIと表記する）である。PIは、国土交通省が携わる主要幹線道路の整備計画・整備事業において、計画ないし事業についての合意形成を図る方策という位置づけで、1990年代後半より全国各地で導入されるようになっていく。国土交通省の説明によれば、PIとは、道路整備等に関する計画の策定や事業の執行に際して、計画・事業の本体および計画策定の過程についての情報を広く一般に公開するとともに、計画や事業に関わりを持つ多種多様な人々や機関の意見・意思を把握する機会を積極的に確保し、集まった意見・意思を計画内容や実際の事業執行に反映させることを図る手法とされている。

PIについては、国土交通省によってガイドラインも複数制定されており、重点的に実施されてきた取り組みであるといえるが、それだけに、現在進行形で課題点を報告するのみならず、後から振り返る形を通じてでも課題点を把握し、改善を図ることが重要であるといえる。それでは、このPIにおいては、参加の取り組みとしての有効性を高めていくにあたって、果たしてどのような点が課題なのであろうか。ここで、PIのもたらした成果を評価し、そしてPIのあり方を再検討する上で手掛かりとしたいのが、公共事業およびそれに上位段階で枠組みを与える公共計画における参加のあり方を論じた、原科幸彦らによる一連の研究である。ここでは、参加とは公共（政府・行政）の意思決定に民意を反映させる

こと（原科 2005：36）と位置づけており、その充実のためには透明化された意思決定過程づくりによる「意味ある応答」の成立が必要であるという。

上述のように、PIという手法は、さまざまな人々から意見・意思を集めて行政の計画ないし事業へ反映させようとする取り組みとされているが、「意味ある応答」に相当する水準の住民・市民¹⁾の意思の反映を果たせるものとなっているのか。もしそうでないのなら、参加制度としてのPIの充実化を阻む障壁となりうる要素は何なのであろうか。本稿では、PIにおいて「意味ある応答」を実現する上で課題となる障壁について、考察していくことにしたい。

（2）既往研究の整理

1) 「参加の5段階」モデルと「意味ある応答」

上述した原科らの研究（原科 2002、原科 2003、原科 2005、原科 2007、原科 2011など）においては、環境アセスメントや市町村都市計画マスタープランの策定、あるいは廃棄物処理場建設計画における計画内容や立地の検討などを通じて、「参加の5段階」モデルを抽出している。この理論モデルにおいては、公共（政府・行政）の意思決定への市民・住民の関与の度合を、(1) 情報提供／(2) 意見聴取／(3) 形だけの応答／(4) 意味ある応答／(5) パートナリーシップの5段階に分類しており、参加のレベルは(1)から(5)の値が大きくなるごとに上昇するとしている。

ここにおいて「形だけの応答」とは、説明に対する質問や意見陳述、そしてこれらへの回答というやり取りが各1回ずつで終わってしまうことを指す。原科の見解によると、1997年の環境影響評価法制定以前の、1984年の閣議決定アセスや1968年の都市計画法改正における公聴会の規定などといった、中央省庁が関与した住民参加に類する取り組みでは、参加のレベルはこの「形だけの応答」にとどまるかそれ以下のものにすぎなかったとされている（原科 2003：33、原科 2005：224、原科 2011：97）。

また、上述のように、このモデルにおいては、参加の取り組みが達成すべきレベルとして「意味ある応答」が位置づけられている²⁾。原科らの研究では、「意味ある応答」を成立させるためには、公共事業に携わる者が公衆の意見に正面から答え、公衆の疑問に対しては納得できるような説明をおこなう必要があるとしているが、このためには検証可能な形での関係者による説明と十分な情報公開が必須の条件であるという。そして、公衆が費用対効果の改善や、社会的影響や環境影響を緩和するために求める事業計画の修正や大幅な変更にも、必要に応じて答え、時には、事業の中止に至ることも視野に対応すべきとしている（原科 2005：35-36）。

筆者が考えるに、こうした「意味ある応答」を成立させるための条件として重要なのは、市民・住民からの納得を得るべく行政と市民・住民が質問・回答のやり取りを繰り返すこと、すなわち応答をし続け、積み重ねる、ということにある。実際、原科や彼と共同

で研究した経験を持つ人々も、十分な意見交換が必要であると言及する際に、住民の意見や要望に対するフィードバックは1回だけでは十分でなく、必要に応じて何回もおこなわれるべきである、と繰り返しの意見交換の必要性を示唆している（原科・村山・吉村 1994：52、朝倉・関野 1997：69、原科 2002：29-31）。

なお、上述のように原科らの研究では、参加の取り組みの充実を促進するための要件については多く言及されているが、逆に参加の充実化を阻む制約に関しては比較的考察が進められていない傾向がある。

2) PIについての研究

他方、これまでのところPIに関しては、海外でなされているものや国内で試験的に適用した事例を紹介する研究（合意形成手法に関する研究会 2001、前川・高山・埴 2001、市民参画型道路計画プロセス研究会 2004など）、PIの実施によって得られた効果（住民の満足度の変化など）を測定・評価する研究（宮川・高山・中山・沈 2004など）、計画あるいは事業のかなり早期の段階から適用可能であるという手続き上の特質について言及する研究（屋井 2004）、そして、あるべきPIの姿を探求しようとした研究（屋井 2006、藤井・矢嶋・羽鳥・岩佐 2008など）がある³⁾。また、PI関連の研究における一つの主要な様式となりつつあるものとして、コンセンサス・ビルディングという手法などの活用によって参加の取り組みを適切に設計することに重点を置く研究（山中・真田・松浦 2012など）がある⁴⁾。

しかしその一方で、PIにおいて「意味ある応答」を実現させるために必要となる要素ないし課題となる障壁について、事例に基づいて検討した研究は、存在していない。

3) 熟議民主主義・討議民主主義

また、参加については、篠原（2010）、篠藤（2010）、および石割・北原・瀬田（2008）など、熟議民主主義あるいは討議民主主義の視点からも研究がなされている。これらは、市民・住民の意思の政策への反映には熟議・討議を経ることが必要であるとし、熟議・討議の成果に誤りがないことを確証づけるために、参加機会の公平性や議論の客観性の確保を求めて、無作為抽出による市民討議（プラーヌクスツェレなど）の展開等に注目するものである。

しかしながら、こうした研究においても、熟議ないし討議された内容の政策への反映を阻む制約については、篠原（2010）に、討議の結果が政策に反映されるような制度づくりや、討議・熟議を担う市民に興味を持たれるテーマ設定が必要であること等の課題が指摘されているが、まだ言及が少ない状況にある。

(3) 事例（分析・考察の対象）について

1) 事例（外環の東京区間）の紹介

本稿では、PIにおいて「意味ある応答」を実現する上で課題となる障壁について、東京外かく環状道路（以下、外環と表記する）の関越自動車道から東名高速道路までの区間（以下、東京区間と表記する）の建設計画策定および事業化に先立って導入されたPIへの観察をもとに、考察していく。

外環は、都心から約15kmの圏域を環状につなぐ道路であり、いわゆる「高速道路」と呼ばれる自動車専用的高速自動車国道と、都道府県が策定する都市計画に基づいて建設される都市計画道路の両方の性格を併せ持つ道路である（図1）。したがって、外環の計画および事業に対して決定権を持ちその推進を図る主体（以下、決定権者と表記する）は、国土交通省と東京都、千葉県、あるいは埼玉県となっている。また、この道路の建設によって、関越自動車道や東名高速道路などの放射方向の幹線道路および高速道路が相互に連結され、首都圏の交通混雑の緩和がもたらされると期待されている。なお、東京区間に先立ち、関越自動車道との接続点から埼玉県三郷市の常磐自動車道との接続点までの区間（以下、埼玉区間と表記する）が1994年3月までに開通している。

外環の東京区間は、都内の7つの区市（練馬区・杉並区・武蔵野市・三鷹市・調布市・狛江市・世田谷区）を通過する。この区間については、1966年に都市計画決定がなされている。しかし、この決定の時点から長年にわたって、予定地およびその周辺の住民（沿線住民）や区市からの反対を受けることとなった。

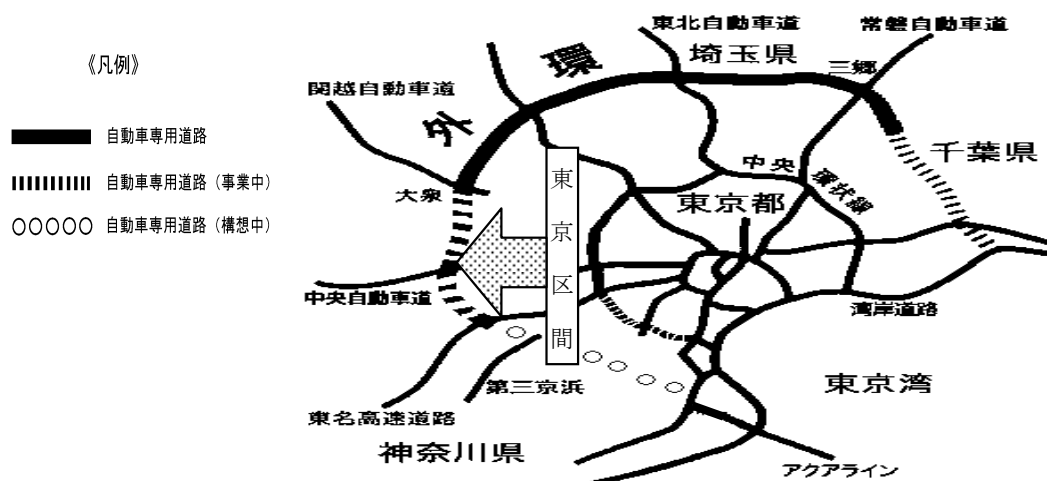


図1 外環（東京外かく環状道路）ルート図
出所）パンフレット「外かんのどうしてこうして」《東京都発行、1999年6月》をもとに筆者加工

1999年以来、外環の東京区間の計画検討については、構想段階（当該の計画ないしは事業の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から候補となるルートなどの基本的な事項を絞り込む段階）に立ち返るとの前提で、国土交通省と東京都を実施主体とするPIが導入された。ここでは、通過する7区市の首長を構成員とする「沿線区市長意見交換会」、沿線住民との協議の場である「地域課題検討会」、区間全体に関する議題について沿線住民も交えて協議する場である「PI外環沿線会議」などが実施された。また、1990年代後半から地下構造での建設という方針が打ち出され始め、2003年以降は立ち退き件数を大幅に削減できる大深度地下による建設方針が明確なものとなった。

2005年8月、決定権者により東京区間を建設する必要性は大きいと判断する形で構想段階の取りまとめがなされ、計画段階（都市計画決定の手続きを進める段階）に入った。その成果として、2007年4月に大深度地下を利用する内容へと都市計画（変更）決定がなされた後、2009年4月には「地域課題検討会」の開催成果をもとに計画および事業推進にあたっての「対応の方針」が取りまとめられ、続く形で同年5月に東京区間の事業化がなされた。そして、2012年9月には、東京区間の着工式が東名高速道路との接続点付近でおこなわれた。

このように、現在に至るまでに、決定権者は外環の東京区間について大深度地下を利用した建設という方針を確定させた。しかしながら、その一方で、少なからぬ人々から東京区間の必要性や整備効果に対する疑問が投げかけられており、また、建設による住環境悪化を懸念する声も依然として解消しきれていないままとなっている。

2) 外環の東京区間という事例に着目した理由

外環の東京区間のように、大都市圏で中央省庁が直接関与する大規模な計画・事業は、建設によって自社の事業の確保ないし獲得という便益を得る建設業者や、渋滞解消という便益を享受するマイカー利用者や物流業者が広域（首都圏全域等）に分散している。その一方で、立ち退きや自動車公害の発生、および地盤沈下や井戸等の枯渇など地下水の流動の変化による水環境への影響などといった生活環境の変化にさらされる人々は、大都市圏での計画・事業であるため多数存在するにもかかわらず、建設予定地とその周辺に限られている。こうした計画・事業においては、決定権者は、生活環境への悪影響が発生することを懸念する住民の意向にのみ耳を傾けるのではなく、都市圏全体にとっての政策的必要性にも配慮することになる。したがって、計画および事業の目的や決定権者にとって重きを置く点が、住民の求めるところとは乖離しやすいため、収拾が難しい。しかも、大都市圏においてはしばしば既成市街地を通過することから、用地買収あるいは地下化等による大規模構造物の造成を主因として莫大な予算を必要とする事業となるため、財政的な問題から反対する市民も、予定地およびその周辺の住民に限らず出てくるものと想定される。

以上の理由より、多様な利害の間の調整を図り、より多くの利害関係者に満足される計画あるいは事業にしていくために、東京区間のような大都市圏の大規模事業において参加制度を導入する意義は大きいといえる。

それにもかかわらず、東京区間については、10年におよぶ期間にわたってPIが実施された⁹⁾が、事業の必要性に疑問を投げかける声が少なからず存在している。例えば、東京区間の建設の必要性についての再考を訴えるものとして、世田谷区の沿線住民が結成した団体によってまとめられた、江崎ら（2007）による主張がある。2009年には、住環境悪化を懸念する杉並区内の沿線住民が中心となって「外環道検討委員会」を結成し、7区市の住民に東京区間の建設について再考を呼びかける活動を展開している。2012年9月におこなわれた着工式でも、式の会場の周囲で30人ほどの住民たちが建設反対を訴えるシュプレヒコールをあげたという報道があった（毎日新聞2012年9月5日夕刊）。2012年3月には、「市民による外環道路問題連絡会・三鷹」という団体が、東京区間の建設および計画手続きの中止を求める36,456名分の署名を、インターネットも活用する形で全国から集め、国土交通大臣に提出した。

加えて、上述のように、決定権者は外環の東京区間を建設する必要性は大きいと判断し都市計画（変更）決定ならびに事業化を実現させたが、「PI外環沿線協議会」および「PI外環沿線会議」を通じて建設の必要性が大きいことを共通認識とする「決議」「基本方針」等が提示されたことはない。

このように、もともと参加制度の導入が望まれる型の計画・事業といえる外環の東京区間に対しては、実際にPIが導入されているにもかかわらず、その成果は決して思わしいものではない。したがって、実際の取り組みにおいてなされていた内容への分析を通じて、より多くの利害関係者に満足される計画・事業づくりのために必要な「意味ある応答」の実現を阻むものを抽出するには、妥当な題材であると考えられる。

3) 事例へのアプローチ方法

事例について観察・考察するにあたっては、東京区間の決定権者である国土交通省東京外かく環状国道事務所のホームページに所蔵・公開されている、PIに基づく会合（「PI外環沿線会議」「地域課題検討会」「沿線区市長意見交換会」など）の会議録・議事録・実施報告書・配布資料といった情報と、東京区間の沿線住民やこうした住民から構成される団体によって作成された文献ないし文書資料を参考にした。また、2003年10月以降、筆者が継続的におこなっている、決定権者（国土交通省・東京都）と住民等との話し合いの場（「PI外環沿線協議会」「PI外環沿線会議」「地域課題検討会」など）の傍聴を通じて得られた知見や資料を利用した。加えて、文書資料の閲覧や傍聴によって得られる情報を補う目的で、住民団体「外環道検討委員会」を結成した杉並区内の東京区間沿線住民であり、同区で開催された「地域課題検討会」のメンバーの1人でもあった方（以下、B氏と表記す

る)への聞き取り調査をおこなった。

2. 外環の東京区間でのPIの実施過程で見受けられた状況

東京区間のPIについては、決定権者の意向次第で住民との質疑応答が打ち切られるという事態が見受けられた。2005～2006年の「PI外環沿線会議」においては、同会議の世田谷区住民代表委員の1人であるA氏が求め続けていた、既設の埼玉区間での経済効果や渋滞緩和効果についての検証作業の実施に、決定権者側が応じないままとなっていた。検討の必要を訴える際、A氏は道路交通センサスの結果という基礎的な数量データをもとに自ら作成した資料を、その根拠としていた。埼玉区間建設の諸効果についてのA氏と決定権者との質疑のやり取りは1回のみで終わるものではなく、決定権者は数度にわたり応答したが、結局A氏の納得できる回答はなされぬまま都市計画（変更）決定へと進んでいった。

また、「地域課題検討会」においては、会のメンバーであり水環境（住環境）への影響を懸念するB氏ら住民の要望について、決定権者側が応じないままとなっていた。B氏らは、外環建設による地下水への影響を発生させないための対策として決定権者が用意した「地下水流動保全工法」の効果に疑問を投げかけていた。彼らが根拠としていたのは、B氏が収集した、同工法の施工事例の一つにおいて、地下水流動の状況が大きく変化していることを示す水位のデータであり、それは杉並区と練馬区にまたがる幹線道路の地下トンネルのものであった。そしてB氏らは、同工法の効果を検討・証明するためのものとして、全国の他の施工事例における水位の状況に関するデータの開示を要望した。これに対して、決定権者側は補足の検討会を設定するという対応はしたものの、結局はB氏らの要望には応えないまま東京区間の事業化へと進んでいったのである。

3. 考 察

(1) 観察結果から読み取れる点

第一に、東京区間でのPIにおいて注目すべき点は、心情や利害を訴えるばかりではなく、決定権者である行政機関が提示した、建設計画・建設事業の必要性や整備効果、あるいは環境への影響についての判断根拠となる資料（データ）に対して、その適切さや問題点を議論し反証しようとする人々がいたことである。より具体的には、交通量予測あるいは地下水流動の現況や影響予測について、数量データが示す意味を読み取り、あるいは分析し、検討を加え、場合によっては道路交通センサスの調査結果や地下水位の記録などの基礎データに関しても自ら収集した上で、議論を重ねていこうとする住民がいたことである。本稿では以下、このような人々を「前提を問う市民・住民」と呼称する⁶⁾。

第二に、東京区間のPIでは、決定権者側は、「PI外環沿線会議」においては既設の埼玉区間の開通による経済効果や交通量減少効果についての議論に何度も応答しており、「地

域課題検討会」においては補足の会の設定をおこなっている。このように、行政職員もPIの充実に向けて何も努力をしていないわけではない⁷⁾。しかし、決定権者側と「前提を問う市民・住民」とのやり取りは途中で打ち切れ、市民・住民側の納得が得られるまで継続されることはなかった。したがって、「形だけの応答」のレベルにとどまるものではないが「意味ある応答」としては十分といえるものではない。

第三に、第二の点に関連して、PIの実施過程では、PIに基づく取り組みを実施するかどうかについて、そして計画や事業の手続きのステップを次に進めるかどうかについて決定をするのは、市民・住民ではなく行政（決定権者）の側である点が指摘できる。言い換えれば、PIの運用に対しては決定権者（行政職員）の裁量による部分が無視できないということである⁸⁾。

（2）応答のやり取りが途絶えた要因：行政の論理

ここで、市民・住民との応答が途中で打ち切られるという結果を導いた背景について、考察を進めていきたい。

第一に、2006年に東京区間の都市計画（変更）決定に向けた手続きが進められていく段階で、住民A氏とのやり取りが途絶えたケースについて検討する。

ここで注目されるのが、東京区間の予定地を抱える地方自治体（区市）の姿勢の変化である。2006年4月の第6回沿線区市長意見交換会の開催記録からは、かつての反対運動が展開されていた当時の状況と異なり、強固に反対する区市がなくなっていたことがうかがわれる。地方自治体の反対が収束していたことから、都市計画（変更）決定の手続きを進めて東京区間の建設実現に向けてさらに踏み出すことについての支障はなくなっていた⁹⁾。このような中で、一向に決着のつかないA氏との話し合いを最優先にする必要はない、と決定権者側に判断されたものと考えられる¹⁰⁾。

第二に、2009年の東京区間の事業化に先立ち、「地域課題検討会」での住民B氏とのやり取りが途中で打ち切られたケースについて検討したい。ここで注目したいのが、杉並区などでなされた「地域課題検討会」の開催から、決定権者による「対応の方針」の提示、そして事業化へと進むのと同じ時期に展開されていた、麻生政権における財政出動路線である。

2008年10月、世界金融危機の発端となったいわゆる「リーマン・ショック」の直後に成立した平成20年度第一次補正予算（「安心実現のための緊急総合対策」）では、生活支援や雇用対策とならび、防災を目的とするものではあったが、道路や港湾・空港の整備費も追加された。次いで、2009年1月の平成20年度第二次補正予算（「生活対策」）では、地域活性化対策費という位置づけで、物流コストの低減等を目的に、道路整備事業費を含む交通ネットワーク整備対策費が計上された。

外環の東京区間が事業化されたのは、2009年5月末に平成21年度第一次補正予算が成立

した際と同時である。景気対策としての位置づけで上述の二つの補正予算が編成されたことは、東京区間の決定権者である国土交通省の職員たちにとっては、公共事業費が年々減り行く状況下で事業のための予算を確保できる貴重な機会と捉えられたものと考えられる¹¹⁾。そのため、景気対策の継続として平成21年度第一次補正予算が編成されるという情報を得た段階で、国土交通省の職員たちの間では、これに合わせて東京区間を事業化しようといった判断がなされたものと推察される。外環の東京区間においては、大深度地下を活用することで用地買収費が軽減された一方で、高度なトンネルの掘削技術の利用に要する費用が生じたために、高額の事業費が予想されていた¹²⁾。したがって、公共事業の予算を拡大できる貴重な機会を目の前にして、B氏のようなタイプの住民との話し合い継続を優先させてまで事業化を先延ばしにする必要はない、と判断されたと考えられるのである。

ここまで述べてきた背景は、行政の論理という概念に集約できる。すなわち、行政の論理とは、行政職員の裁量や判断の基準を成す要素ないし背景として存在するものであり、言い換えれば、行政職員たちの業務のあり方とこれを背景にして構成される利害関心・価値観、あるいは、行政職員たちにとって何が優先され、何が最重要ではないと後回しにされるのかを規定する枠組みである¹³⁾。具体的には、A氏とのケースにおいては、地方自治体の承認を市民・住民の承認よりも重視するという価値観を指し、B氏とのケースにおいては、景気対策による公共事業拡大の波に乗って事業化（予算の確保）をしたいという利害関心や、その基底にある、業務（施策・事業）がより具体的な形を伴ったものになるような方向に進むことを重視するという価値観を指す。

（3）PIの運用における問題点と「意味ある応答」の成立に向けて

本節での考察から、PIの運用における問題点とその改善の方向性は下記のようにまとめられる。

PIにおいては、市民・住民にとって納得できるほどの説明がなされたかどうかに関係なく、参加の取り組みないし手続きの進捗および終了が決定権者（行政）の意向によって決められてしまい、議論、聴聞および反復的な質疑応答等は必ずしも徹底されるとは限らない。したがって、仮に、参加や協働の取り組みをする意思が決定権者（行政）にあらうとも、行政の論理によってその程度に制限がかかるというのであれば、参加制度としてのPIの充実化を目指すには行政職員の意識改革を図るだけでは限界があるといえる。むしろ、行政の論理の存在を意識しこれについての知見を集めていくことが、換言すれば、行政職員の裁量や判断の材料となる要素が何であるのか、あるいはこうした裁量や判断がどのような背景のもとになされているのかについて、明らかにしていくことが必要である¹⁴⁾。そして、そうした知見をもとに、市民・住民と行政との質疑応答のやり取りが途中で打ち切られるという事態の発生を回避できるような手立てを考えるなどして、利害関係者と決定権者との間での応答の繰り返しを確保し、PIにおいての「意味ある応答」の成立を目指す

のである。

しかしながら、PIにおける応答の繰り返しの確保とは、長く時間をかけたのであれば模範的なPIとなるということの意味するのではない。すなわち、PIにおいては時間管理の概念を全く考慮しない方がいい、というのではない。むしろ、市民・住民側から早期に納得が得られ合意形成がなされるのであれば、筆者にそれを否定する考えはない。

また、計画や事業に対する市民・住民の意向が、決定権者への報復・反発感情によって進捗の遅延のみを目的とするものになる可能性や、補償条件のつり上げに終始してしまう可能性も、完全に否定できるものではない。すなわち、計画や事業に関与する、あるいは関与しようとする市民・住民は、藤井・矢嶋・羽鳥・岩佐（2008）が指し示すところの「自らの利益以外の公的問題にも関心を払い、公的な利益の増進のために費用／コストの負担を厭わない」公衆であるとは限らないと考えられる。

もっとも、PIの導入された当該の計画や事業において、心情や利害を訴えるばかりではなく、必要性や前提についての決定権者側の判断根拠に対し、議論を重ねることで再検討をしていこうとする市民・住民たちが、すなわち「前提を問う市民・住民」が存在しているのであれば、「意味ある応答」の追求を優先して対話を継続していかなければならないと考えられる。なぜならば、前提を問う人々との議論の継続は、既出のものも含めて計画や事業を推進ないし中止といった判断の根拠の妥当性について検証していくことを意味しており、この検証作業を通じて、真に判断の基準とすべきところの掘り出しや、新たな判断根拠の構築につながるからである。こうした検討作業は、計画ないし事業の必要性等についての判断根拠の妥当性を証明できる機会ともなりうるものであり、また、行政職員など決定権者による検討のみでは気づかなかった、事業の推進または中止という判断の根拠を成す要素・要因に気づくことのできる機会にもなりうるといえる。

したがって、「前提を問う市民・住民」が存在することでなされる継続的な議論と検証は、時間も手間も要するものとなる可能性もあるが、より多くの利害関係者に納得されるような、計画ないし事業の必要性・有効性についての判断根拠の構築を通じて計画・事業の質の向上につながる。それゆえにこそ、「前提を問う市民・住民」の存在は、議論継続を決める要素になると考えられるのである¹⁵⁾。

4. まとめ

本稿の結論を下記にまとめる。

PIにおいてなされている取り組みは、決定権者の意向次第で市民・住民との質疑応答が打ち切られてしまうため、「形だけの応答」のレベルにとどまるものではないが「意味ある応答」としては十分とはいえない。そして、「意味ある応答」を徹底できていない要因は、行政の論理の存在にある。このような中で参加の充実化を図っていくには、行政の論理についての知見を集めていくことが、すなわち、行政職員の裁量や判断の材料となる要

素が何であるのか、あるいはこうした裁量や判断がどのような背景のもとになされているのかについて、明らかにしていくことが必要である。

行政の論理についての知見を集めるにあたり、その取り組み方の一例として筆者が考えているものが、既往の行政学の知見ないし研究成果の援用である。こうした知見や研究成果に該当するものとしては、C.リンドブロムが導出したインクリメンタリズム、村松岐夫による中央地方関係の相互依存モデル、そして、城山・細野・鈴木（1999）にまとめられた中央省庁における政策案形成の進め方についての知見がある。インクリメンタリズムとは、予算編成過程への観察を通じて政策形成過程を一般化したモデルとして構築されたものであり、行政官僚の、現実の差し迫った弊害の除去や政策としての実現可能性を求める志向や、当面の課題を一举に解決しようとはせず、政策の修正・変更を繰り返しながら漸進的にこれを解決しようとする行動様式を指すものである（西尾 2001：255-256）。また、中央地方関係の相互依存モデルでは、地方自治体（とりわけ市町村）が、自らの希望する事業の進捗を円滑にするために、中央省庁から実施を依頼した他の事業を承諾するという取引行動を取る事態があることに言及している（村松 1988）。インクリメンタリズムも、中央地方関係の相互依存モデルも、もともとは政策の形成ないし実施の過程を一般化して論じるために構築されたものであるが、行政職員の業務上の行為の背景を成す要素という点で、参加の充実化のために必要な知見として援用していくことに高い有効性があると筆者は考えている^{16) 17)}。

注

- 1) 住民とは、本稿においては特に計画あるいは事業の予定地およびその周辺に居住する人々を指す。これに対して市民とは、そうした住民以外のいわゆる一般市民を指す。2002年の「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」をはじめ、国土交通省によるPIのガイドラインにおいても、道路等の社会資本の整備の計画あるいは事業による影響が大きい住民に関しては、参加の取り組みの対象という点で一般市民と比較して一段と配慮がなされるため、このように区分する。
- 2) 「参加の5段階」モデルによると、「パートナーシップ」の段階では住民も事業の主体となるが、この際に住民には権利と責任の両方が生じるためすべての住民が関与できるわけではないとされる。また、公共事業の利益は広く薄く渡るため公衆が行政と対等の責任を持つことは困難であり、適用できる状況は限定されるとしている。そのため、原科らの研究では、公共事業や公共計画においては「意味ある応答」の成立が重要であるとしている。
- 3) 藤井・矢嶋・羽鳥・岩佐（2008）では、多数者が民主制において正当性が付与された「数の論理」を盾に、長期的広域的に必要とされる計画を阻止し短期的狭域的な都合に適した計画が選好される、という事態を危惧し、あるべきPIを「潜在的なデメリットが生ずる危険性とその総量を最小化し、潜在的なメリットが生ずる可能性とその総量を最大化するような形で設計されたもの」としている。また、屋井（2006）においては、相互主観的な受容を通じて

手続き妥当性を満たすことが、PIにとって必要な条件であるとしている。

- 4) このような研究においては、PIによる合意形成ないし民意反映の実現は、適用される個別の計画ないし事業における文脈（利害関係、論点、等）が事前に把握できているかどうかにかかっている、と捉えられている。
- 5) 2006年4月に石原東京都知事（当時）が都市計画（変更）決定の手続きの着手を予告した定例記者会見の際、この時点までに、既に330回以上の住民との話し合いの機会を設けたと発言している。この発言は、東京区間に導入されたPIが甚大な手間と時間がかかっているものであることを示している。
- 6) 本稿の事例においては、前提を問う「市民」の存在は観察されていないが、前提を問うこと自体は住民によるものに限られる行為ではないため、「前提を問う市民・住民」と概念づけることにしたい。
- 7) 東京区間のPIでは、決定権者が対応できる申し出や提案については、積極的な対処がなされていた。例えば、「PI外環沿線協議会」では、住民代表委員からの提案を採用し、「傍聴者アンケート」が実施された。この他、2005年の秋および冬においては、当初の開催スケジュールには設定されていなかったにもかかわらず、練馬区と調布市で住民の希望に応じて「意見を聴く会」を開催する、という措置がなされたことがあった。
- 8) 既往の原科らの研究においては、評価の恣意性を指摘したものはある（原科2007：228-231）が、制度運用そのものが恣意的にできてしまうという点について言及したものはない。すなわち、未決着の点ないしさらなる議論の積み重ねを要する点を残した、意見交換が十分でないままの段階でも、参加の取り組みが打ち切られる、という事態がありうる点については言及されていなかったのである。
- 9) 中央省庁およびその関連機関が地方自治体の意向を無視できない理由は、概説すると、中央省庁の職員が地方自治体（とりわけ特別区・市町村）の職員と比べて現地の状況に疎いため、地方自治体の職員の協力なしには円滑な業務の展開が難しいからである。この点については、片田（2010a）で詳しく考察されている。
- 10) 東京区間のPIの取り組み成果として「構想段階のまとめ」という有形の業績が一応は存在することも、決定権者側の参加の取り組みへの努力を示す材料にできると見込まれたために、応答を継続しないという判断に影響したものと考えられる。
- 11) 平成21年度本予算は、財政出動路線の只中で成立したにもかかわらず、前年度までの縮小傾向を踏襲し公共事業費の総額を削減している。
- 12) 毎日新聞2012年9月5日夕刊の記事では、東京区間の事業費は1兆2800億円と報道されている。
- 13) 「行政の論理」という語は、小山（2012）においても用いられているが、ここでは、事業の必要性を説明・主張するための論理構成のことを指している。これに対し本稿での「行政の論理」とは、具体的に事業の必要性を語る主張そのものではなく、行政職員の業務上の行為に基準を与え、優先すべき項目とそうでない項目とを、あるいは、できることとできないことを分別するための枠組みを指す。
- 14) 参加に関する行政文書や既往の研究においては、第三者、あるいは第三者を関与させた機

関・組織によるチェックで、参加の実効性を確保しようという考え方もある。例えば、国土交通省の「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」や、野田（2003：257-258）、原科・杉本・清水谷（2007：104）などで、こうした考え方が提示されている。しかし、決定権者にとっての優先事項に沿わないものについては第三者による意見が決定権者に取り入れられない場合も想定されることから、また、第三者自身が「意味ある応答」にこだわるのであれば機能を果たさない可能性もあることから、第三者のチェックに委ねるのみでは不十分ではないかと筆者は考えている。

- 15) また、計画ないし事業を中止・廃止するという場合でも、継続的な議論を通じて構築された根拠をもとに判断されるというのであれば、それは計画ないし事業が質の高い水準で検討がなされたことの証となるといえよう。
- 16) 小田切・新川（2008）は、行政職員の意識・行動の規定要因について考察しようとした貴重な既往研究である。しかしながら、同研究ではそうした規定要因を、所属部署が住民等の行政外部との接点のある事業部門系であるかどうかや、職員のプライベートでの住民組織への参加経験、あるいは、現在の担当業務に対してやりがいを感じているかどうか、などにあると推定するまでにとどまっており、業務のあり方を背景に構成される利害関心について記述・描写しようという試みには取り組まれていない。
- 17) 船橋（2002：11）では、環境問題の解決におけるコミュニケーションのあり方を論じるにあたり、環境政策の形成に際した住民参加の機会への参与を通じ、コミュニケーションの困難さを作り出す要因として、課題設定や判断基準等における行政職員と住民との差異をまとめている。これも、行政の論理の記述を主な目的とする取り組みではないが、行政の論理についての知見という点では参考となるものである。

参考文献

- Adams, B. 2005. "Public Meetings and the Democratic Process", *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, 43-54.
- 朝倉暁生・関野敦司. 1997. 「環境計画の策定段階における住民参加のあり方に関する基礎的研究——『中野区環境にやさしいまちづくり方針』検討委員会を事例として」『計画行政』20 (4) : 66-77.
- 江崎美枝子+喜多見ボンボコ会議. 2007. 『公共事業と市民参加——東京外郭環状道路のPIを検証する』学芸出版社.
- 江崎美枝子. 2008. 「東京外郭環状道路のPIを検証する」『環境技術』37 (2) : 17-23.
- 藤井聡・矢嶋宏光・羽鳥剛史・岩佐賢治. 2008. 「パブリック・インボルブメント (PI) の論理——『良識ある公衆』による『議会制民主制下の行政』への関与についての政治学」『人間環境学研究』6 : 27-44.
- 船橋晴俊. 2002. 「環境問題をめぐる政策的課題とコミュニケーション」『都市問題』93 (10) : 3-14.
- 合意形成手法に関する研究会編. 2001. 『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント』ぎょうせい.

- 原科幸彦. 2002. 「環境アセスメントと住民合意形成」『廃棄物学会誌』13 (3) : 27-35.
- . 2003. 「会議ベースのPIによる計画づくりのあり方」『都市計画』52 (2) : 33-36.
- . 2004. 「パブリックインボルブメントと戦略的環境アセスメント」『環境科学会誌』17 (6) : 493-502.
- 原科幸彦編. 2005. 『市民参加と合意形成：都市と環境の計画づくり』学芸出版社.
- . 2007. 『環境計画・政策研究の展開——持続可能な社会づくりへの合意形成』岩波書店.
- . 2011. 『環境アセスメントとは何か——対応から戦略へ』岩波書店.
- 原科幸彦・村山武彦・吉村輝彦. 1994. 『都市レベルでのマスタープラン作成のための住民参加手法の開発に関する基礎的研究』財団法人第一住宅建設協会・財団法人地域社会研究所.
- 原科幸彦・杉本卓也・清水谷卓. 2007. 「戦略的環境アセスメントの自治体における導入動向と制度化の条件——2002年、2006年のパネル調査による分析」『環境科学会誌』20 (2) : 95-106.
- 今本博健. 2008. 「淀川水系流域委員会における合意形成」『環境技術』37 (2) : 24-29.
- 石田東生. 1997. 「新しい道路政策の方法」『高速道路と自動車』第40巻第9号 7-11頁.
- 石割信雄・北原鉄也・瀬田史彦. 2008. 「米国オレゴン州のPIプロセス分析——熟議民主主義的視点から」『計画行政』31 (1) : 89-97.
- Kathi, P.C., & Cooper, T. L. 2005. “Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies”, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5 : 559-567.
- 片田恭平. 2008. 「国家的プロジェクトにおける市民参加制度の導入にかんする一考察——『外環』の『東京区間』を事例として」『都市科学研究』2 : 5-13.
- . 2010a. 「大都市圏環状道路事業をめぐる基礎自治体の意思決定過程に関する一考察——中央地方関係の相互依存モデルを手掛かりに」『都市政策研究』4 : 87-116.
- . 2010b. 「大都市圏の大規模道路建設における民意反映と政府間関係の態様に関する研究」首都大学東京大学院都市科学研究科博士学位論文.
- 国土交通省. 2003. 「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」.
- . 2008. 「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」.
- 国土交通省道路局. 2002. 「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」.
- . 2005. 「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」.
- 小山雄一郎. 2012. 「道路計画における行政の論理と沿線住民の対応——外環道路地上部街路『外環の2』・練馬区内計画地の事例から」『玉川大学リベラルアーツ学部研究紀要』5 : 7-22.
- 前川秀和・高山純一・埴正浩 (2001) 「道路計画におけるPI手法の活用に関する研究」『土木計画学研究・講演集』24-2 : 837-840.
- 『毎日新聞』2012年9月5日 (夕刊) 8面.
- 宮川愛由・高山純一・中山晶一朗・沈振江. 2004. 「PI事業を対象とした住民意識変化に関する

- 調査研究——大沢野・富山南道路PI事業を対象として」『都市計画論文集』39(3):409-414.
- 村松岐夫. 1988.『地方自治』東京大学出版会.
- 仲上健一. 2008.「淀川水系整備計画をめぐる対立と合意形成」『計画行政』31(2):16-23.
- 新川達郎. 2008.「河川整備計画における住民参加と協働——その実践と展開可能性」『計画行政』31(2):3-9.
- 西尾勝. 2001.『行政学 新版』有斐閣.
- 野田浩資. 2003.「パートナーシップの形成過程:都市公園整備への住民参加を事例として」『京都府立大学学術報告(人文・社会)』55:247-259.
- 小田切康彦・新川達郎. 2008.「住民とのコミュニケーションにおける行政職員の意識・行動特性——A自治体職員への調査を基にした分析」『計画行政』31(3):36-44.
- 小野聡・井関崇博・原科幸彦. 2009.「道路計画策定のためのPIにおける協議会の運営方法に関する研究——千葉柏道路協議会を事例として」『計画行政』32(2):35-44.
- 市民参画型道路計画プロセス研究会編. 2004.『市民参画の道づくり——パブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック』ぎょうせい.
- 篠原一. 1977.『市民参加』岩波書店.
- . 2010.「討議民主主義の理論と現実」『計画行政』33(3):3-8.
- 篠藤明德. 2010.「プラヌクスツェレと市民討議会」『計画行政』33(3):9-14.
- 城山英明. 2010.「日本における参加型政策形成の現状と課題」『都市計画』59(4):11-14.
- 城山英明・細野助博・鈴木寛編著. 1999.『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部.
- 島津康男. 2008.「PIの理想と現実を事例から見る」『環境技術』37(2):8-16.
- 杉本卓也・原科幸彦. 2010.「道路事業計画の意思決定過程における環境配慮制度の運用」『計画行政』第33(2):39-49.
- 谷本圭志. 2008.「PIの役割と市民ニーズの計画への反映」『環境技術』37(2):2-7.
- 東京都都市計画局. 1999.「外かんのどうしてこうして」.
- 屋井鉄雄. 2004.「社会資本整備の合意形成に向けて」土木学会誌編集委員会編『合意形成論:総論賛成・各論反対のジレンマ——土木学会誌叢書2』社団法人土木学会:163-171.
- . 2006.「手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み」『土木学会論文集D』62(4):621-637.
- . 2008.「パブリックインボルブメントは機能しているか」『環境情報科学』36(4):20-25.
- 山中英生. 2010.「社会資本整備における参加型合意形成の到達点」『都市計画』59(4):15-18.
- 山中英生・真田純子・松浦正浩. 2012.「参加型計画の初動のための関係者分析手法の適用に関する研究」『計画行政』35(4):56-61.
- 山下保博・大坪安則・藤井寛之・安部文洋. 2004.「放射36号線におけるパブリックインボルブメントの実践とその効果に関する考察」『計画行政』27(1):117-125.

大都市圏での幹線道路建設におけるパブリック・インボルブメント（PI）の運用実態と
「意味ある応答」の成立に向けた検討：片田恭平

ウェブサイト

国土交通省東京外かく環状国道事務所「Tokyo Ring Step——東京外かく環状道路」（最終閲覧
2013年5月18日）<http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/>

財務省「平成20年度予算」（最終閲覧 2013年5月18日）[http://www.mof.go.jp/budget/budger_
workflow/budget/fy2008/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2008/index.htm)

